
La pratique des finances publiques sous le Directoire (1795-1799)

Des comités de la Convention aux commissions du Corps législatif

Francis Fiszleiber



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/lrf/3442>

DOI : 10.4000/lrf.3442

ISSN : 2105-2557

Éditeur

IHMC - Institut d'histoire moderne et contemporaine (UMR 8066)

Référence électronique

Francis Fiszleiber, « La pratique des finances publiques sous le Directoire (1795-1799) », *La Révolution française* [En ligne], 17 | 2020, mis en ligne le 24 février 2020, consulté le 20 avril 2020. URL : <http://journals.openedition.org/lrf/3442> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/lrf.3442>

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2020.

© La Révolution française

La pratique des finances publiques sous le Directoire (1795-1799)

Des comités de la Convention aux commissions du Corps législatif

Francis Fiszleiber

- 1 En 1986, Michel Bruguière, l'un des fondateurs du Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France (CHEFF), écrivait à propos de l'état des recherches sur l'histoire financière de la Révolution française : « les finances publiques françaises, avant comme après 1789, et jusqu'à la Restauration, sont un trou noir¹ ». S'il voulait dire par là une histoire exhaustive des finances, il avait certainement raison, bien que la réalité soit plus nuancée.
- 2 Dès le début du ^{xx}e siècle, de nombreux ouvrages ou articles ont été écrits sur différents aspects des finances de la Révolution, à la suite des travaux impulsés sous l'égide de la « Commission Jaurès² ». Ludovic Sciout a ainsi travaillé sur les difficultés financières du Directoire, Pierre Caron sur les subsistances et le papier-monnaie, René Stourm sur l'histoire financière, Camille Bloch sur la monnaie et les contributions directes, Pierre-Émile Levasseur sur les assignats, Maurice Minoret sur certaines contributions directes³. Quant à Marcel Marion, il traite ces sujets dans les tomes III et IV de son *Histoire financière de la France depuis 1715*⁴. Après la première guerre mondiale, Jean Morini-Comby et Seymour E. Harris s'attellent à la question des assignats⁵. À partir des années 1940, sous l'impulsion d'Ernest Labrousse, se développe une recherche consacrée à l'histoire économique et sociale qui a perduré jusqu'à la fin des années 1960.
- 3 L'économie étant par ailleurs connexe aux finances, des développements d'histoire financière se retrouvent dans plusieurs sommes consacrées à la période révolutionnaire, par exemple dans celles de Georges Lefebvre ou Jacques Godechot⁶. Jean Bouchary consacre aussi ses travaux à l'étude des agents liés aux finances sous la Révolution⁷. Le Bicentenaire de la Révolution relance les études sur la Révolution française et, plus particulièrement, sur le Directoire. Les finances ne sont pas totalement délaissées, mais demeurent toutefois très minoritaires par rapport à l'histoire politique ou culturelle. Plusieurs colloques sont organisés portant sur des

sujets économiques où sont exposés des problèmes purement financiers ou fiscaux : le colloque de Lille en 1987, et ceux de Vizille, de Bercy et de Toulouse, en 1989, avant que celui de Clermont-Ferrand en 1997 ne consacre l'une de ses sections à cette question⁸. Depuis les années 1990, plusieurs travaux sont venus renouveler cette approche économico-financière, dont Florin Aftalion et François Hincker ont proposé deux synthèses⁹. Citons notamment les travaux prosopographiques de Michel Bruguère, Pierre-François Pinaud et Guy Antonetti, ceux de Guy Thuillier sur la monnaie, de François Crouzet sur l'inflation, de Jean-Marie Thiveaud sur le système financier au début de la Révolution ou de Louis Bergeron sur les banquiers et le négoce et, enfin, de John Bosher sur l'administration des finances entre 1789 et 1795¹⁰. Plus récemment, signalons aussi les travaux de Bernard Bodinier sur les biens nationaux, de Claudine Wolikow sur la fiscalité, de Georges Gallais-Hamonne sur les marchés financiers, de Mireille Touzery sur la transition fiscale entre l'Ancien Régime et la Révolution, d'Anne Conchon sur le financement des infrastructures de transport, de Manuela Albertone et Rebecca Spang sur les assignats et de Marie-Laure Legay sur les finances et la comptabilité publiques¹¹.

- 4 Le bilan n'est donc pas aussi noir que ce que prétendait Michel Bruguère, mais on doit constater, dans cette historiographie, que la part réservée aux finances du Directoire reste encore très mince et, surtout, qu'elle est rarement articulée au substrat institutionnel. C'est au croisement des renouvellements de l'histoire financière et de l'histoire politico-institutionnelle que se situe cet article. Il s'agira ici, dans la lignée du remarquable mémoire de Master de Séverine Antunès sur la construction de la loi sous le Directoire¹², d'interroger les modalités de confection d'une politique financière à travers les relations réciproques entre l'Exécutif et le Législatif. Les travaux d'Andrew Jainchill permettent également d'éclairer ces questions¹³.
- 5 L'enjeu n'est pas d'écrire ici une esquisse d'histoire financière ou parlementaire du Directoire, mais d'éclairer, à partir de quelques exemples concrets, le fonctionnement du nouveau système à trois corps (les deux Conseils et le Directoire exécutif) dans le domaine financier. Comment ce système s'organise-t-il compte tenu des contraintes imposées par la Constitution de l'an III ? Comment gère-t-il cette question essentielle pour la survie du régime ? Quels en sont les points faibles et quels sont les rapports de force entre les trois entités ? À travers la question des finances, peut-on identifier des causes parlementaires à l'échec du Directoire ?
- 6 Si les finances du Directoire restent un parent pauvre de l'histoire de la Révolution française, c'est également le sort qui leur a été réservé dans le champ de l'histoire constitutionnelle. Michel Troper, Marcel Morabito et d'autres constitutionnalistes¹⁴ ont très finement disséqué les articles de la longue Constitution de l'an III (377 articles) et analysé les intentions politiques et philosophiques de leurs rédacteurs. Mais ils esquivent soigneusement la question des finances alors qu'elle est l'objet d'un titre complet de cette Constitution, le titre XI, soit vingt-quatre articles (302 à 325). À titre de comparaison, les deux Constitutions précédentes ne comptaient sur ce sujet que cinq articles en 1791 et huit en 1793¹⁵.
- 7 D'après ce titre XI, la gestion des finances de la République est du ressort quasi exclusif du pouvoir législatif, les attributions du pouvoir exécutif en la matière étant réduites à la portion congrue : « le Directoire exécutif dirige et surveille la perception et le versement des contributions, et donne à cet effet tous les ordres nécessaires » (art. 307) ; « le Directoire surveille la fabrication des monnaies, et nomme les officiers

chargés d'exercer immédiatement cette inspection » (art. 313) ; enfin, une décision du Directoire exécutif est obligatoire dans la chaîne de l'ordonnancement des dépenses (art. 318). Il faut ajouter l'article 153 : Le Directoire nomme le receveur des contributions directes de chaque département. François-Antoine Boissy d'Anglas, qui présente à la tribune de la Convention le 5 messidor an III (23 juin 1795) les conclusions des travaux de la commission des Onze sur le projet de Constitution, est très clair quant aux fonctions limitées du Directoire exécutif en matière financière. Celui-ci reste subordonné au Corps législatif et même à la Trésorerie nationale :

Il (le Directoire exécutif) ordonne et règle les dépenses d'après les fonds accordés par le pouvoir législatif ; mais la trésorerie nationale qui paye sur ses mandats en est absolument indépendante. Elle est nommée par l'Assemblée législative qui la surveille et la dirige, et sa fonction unique étant de conserver les deniers publics sans pouvoir en disposer jamais, il ne peut y avoir de sa part aucune dilapidation¹⁶.

- 8 Le Directoire exécutif n'a même pas d'autorité sur les attributions de ses ministres, qui font l'objet de l'article 150 : « Le Corps législatif détermine les attributions et le nombre des ministres. Ce nombre est de six au moins et de huit au plus ». Celles qui incombent au ministère des Finances sont définies le 10 vendémiaire an IV (10 octobre 1795) par la Convention finissante en ces termes :

Attributions du ministre des finances : l'exécution des lois sur l'assiette, la répartition et le recouvrement des contributions directes ; sur la perception des contributions indirectes, et sur la nomination des receveurs ; sur la fabrication des monnaies, le départ du métal des cloches, sur les assignats ; l'administration des domaines nationaux et des forêts nationales ; les postes aux lettres, les postes aux chevaux, les messageries, les douanes, les poudres et salpêtres et tous les établissements, baux, régies ou entreprises qui rendent une somme quelconque au trésor public¹⁷.

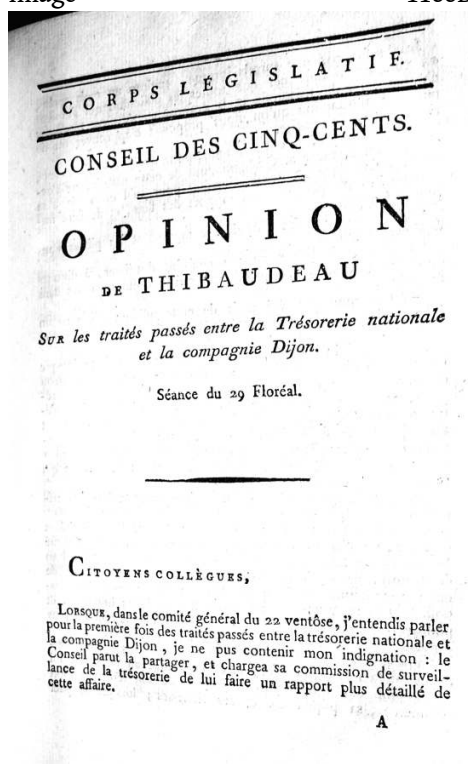
- 9 Cela représente donc plusieurs milliers d'employés sous la tutelle directe du ministre, qui doit cependant se borner à faire exécuter les lois. La confiscation par le pouvoir législatif des outils permettant de définir et de conduire la politique financière de la République, domaine hautement stratégique pour tout gouvernement, est la source de conflits continuels entre le Directoire exécutif et le Corps législatif et l'une des causes majeures de l'échec du régime et de sa chute le 19 brumaire an VIII (10 novembre 1799).
- 10 Or, pour pouvoir fabriquer cette législation financière, les deux Conseils se voient d'emblée amputés d'un des outils majeurs des trois législatures précédentes : les comités. En effet, ces comités sont interdits par l'article 67 de la Constitution : « Ni l'un ni l'autre de ces conseils ne peut créer en son sein aucun comité permanent. » Cette interdiction n'est pas explicitée dans le discours préliminaire de Boissy d'Anglas, mais les nombreuses références aux « décemvirs » romains montrent bien l'horreur qu'inspire aux thermidoriens la perspective de voir renaître le Comité de salut public ou celui de sûreté générale. C'est bien cette hantise-là qui justifie la suppression des comités permanents de la Convention. Il n'est toutefois pas certain que cette suppression ait bel et bien été effective, au sens où les deux Conseils ont su trouver des expédients pour se doter d'organes d'expertise qui leur ont permis non seulement de soustraire les débats sur les questions financières à la publicité des discussions parlementaires, mais également de reconstituer, dans les interstices de la Constitution de l'an III, des comités permanents « déguisés ».

Le recours au « comité général et secret » : des débats financiers à huis-clos

- 11 Le seul « comité » à être admis par cette Constitution est le comité général et secret prévu dans l'article 66 : « Sur la demande de cent de ses membres, chaque conseil peut se former en comité général et secret, mais seulement pour discuter, et non pour délibérer ». Ce comité général n'est rien d'autre qu'un Conseil se réunissant à huis clos pour discuter de sujets spécifiques ou sensibles, comme en témoigne l'absence des secrétaires-rédacteurs (qui n'y sont pas admis), ce qui exclut l'élaboration de procès-verbaux et de verbatim. Les pièces qui y sont discutées (messages, rapports, opinions), restent donc théoriquement secrètes, mais le hasard permet d'en retrouver certaines dans les archives du Directoire exécutif ou des Conseils. On notera que les comités généraux sont seulement obligatoires pour discuter de la paix et de la guerre (art. 334) ou pour la mise en accusation de membres du Corps législatif (art. 122)¹⁸.
- 12 L'exemple ci-dessous, extrait des archives imprimées du Directoire, montre une occurrence de ces comités généraux et secrets dans les débats du Corps législatif qui prouve qu'ils ne se limitent pas à ces cas de figure-là¹⁹. Il porte ici spécifiquement sur ces questions financières qui doivent échapper à la publicité des débats parlementaires et, plus précisément ici, sur la question compromettante des traités passés par la Trésorerie nationale avec la compagnie Dijon.

Image

1188BB6C0000C71C00013E0F513BEA6612BB5C96.emf



- 13 Cette affaire de la Compagnie Dijon est un exemple très significatif du climat de corruption qui règne sous le Directoire. La compagnie Jean-Baptiste Dijon et associés est un gros fournisseur de la République. À la fin de l'an IV et au début de l'an V, elle a spéculé à la baisse sur les mandats. Mais ses concurrents ont spéculé à la hausse au point de finir par causer sa ruine. Elle propose alors au Directoire exécutif de lui prêter

2 500 000 francs en numéraire contre 100 millions en mandats et de faire un remboursement réciproque dès le rétablissement de sa situation financière. Le Directoire exécutif, pressé de trouver à tout prix du numéraire pour payer des échéances imminentes, accepte sa proposition, sans l'aval du Corps législatif, ce qui permet à cette compagnie Dijon de s'emparer de près de 400 millions en mandats (soit le sixième de l'émission totale) et de faire ainsi des profits très importants. Une fois l'opération découverte, le scandale est immense, puisque le gouvernement a en fait joué contre sa propre monnaie et permis à des « profiteurs » de faire d'immenses bénéfices. Ce scandale ainsi que les remous créés par l'introduction du mandat en remplacement de l'assignat ne sont certainement pas étrangers au succès des royalistes aux élections de l'an V qui sera à l'origine du coup d'État du 18 fructidor an V (4 septembre 1797). Michel Bruguière en a fait une synthèse dans *Gestionnaire et profiteurs de la Révolution*, mais une étude détaillée sur ce scandale majeur de l'histoire des républiques reste à écrire²⁰.

- 14 Les tables des procès-verbaux des Conseils permettent de recenser le nombre et le sujet des comités généraux tenus à chaque législature. Elles confirment que le recours aux comités « secrets » porte sur des sujets qui excèdent largement les questions diplomatiques et politico-judiciaires. Le tableau suivant rend compte de la répartition des comités secrets par Conseil, par législature et par sujet²¹.

2 ^e législature	Conseil des Anciens	9	Drouet
		3	Finances
		12	Traités de paix
		1	Sur tirage au sort
		6	Non spécifiés au PV
		31	
	Conseil des Cinq-Cents	22	Drouet
		71	Finances
		18	Colonies
		1	Inculpation de représentants
		30	Non spécifiés au PV
		142	
3 ^e législature	Conseil des Anciens	15	Non spécifiés au PV
		15	
	Conseil des Cinq-Cents	5	Traités de paix
		14	Non spécifiés au PV

		19	
4^e législature	Conseil des Anciens	17	Non spécifiés au PV
		17	
	Conseil des Cinq cents	3	Divers
		4	Finances
		1	Délit de presse
		1	Code civil
		23	Non spécifiés au PV
		32	
5^e législature	Conseil des Anciens	3	Finances
		2	Sur conspirations
		1	Non spécifiés au PV
		6	
	Conseil des Cinq-Cents	3	Sur situation de la République
		3	Diplomatie
		1	Dénonciation d'ex-directeurs
		4	Non spécifiés au PV
		11	

- 15 On constate un nombre très important de ces comités pendant la deuxième législature (5 brumaire an IV/27 octobre 1795 – 30 floréal an V/19 mai 1797)²². Cette inflation provoque l'agacement de certains représentants, en particulier Dubois-Crancé, qui prend la parole aux Cinq-Cents le 4 ventôse an IV (23 février 1796) pour dénoncer les effets « pervers » de cette pratique du secret. Selon lui, celle-ci crée une défiance qui se répercute immédiatement sur le cours de l'assignat²³ :

On demande que le conseil se forme en comité général : Dubois-Crancé s'y oppose ; il va à la tribune. Vous avez, dit-il, l'expérience des mauvais effets que produisent les comités généraux ; la malveillance a toujours su en profiter pour nuire à la chose publique et augmenter le discrédit des assignats ; toutes les fois que vous en avez tenu, le louis a augmenté. Ainsi, lorsque le secret n'est pas indispensable aux délibérations, il est nuisible. Quelques membres de la commission ont assuré qu'aujourd'hui un comité général n'était pas nécessaire. Occupons-nous donc en public d'une question qui intéresse tous les Français. Faisons connaître à tous et les besoins et les ressources de l'État. C'est ainsi que nous ranimerons la confiance, et que nous arriverons au but que nous désirons tous atteindre, la restauration des

finances. Personne ne réclame contre la demande de Dubois-Crancé. Le conseil reste en séance publique²⁴.

- 16 Une étude rapide des procès-verbaux des Conseils et des messages envoyés par le Directoire exécutif, conservés dans une archive spécifique des Cinq-Cents, tend à confirmer qu'une grande partie des comités « non spécifiés au procès-verbal » sont ainsi consacrés à ces questions financières²⁵.

Les commissions spéciales : outils d'analyse et d'expertise des Conseils

- 17 En l'absence de « comités permanents », le travail d'analyse législatif doit se faire dans le cadre de commissions ad hoc et éphémères, prévues dans la deuxième partie de l'article 67 :

Seulement chaque Conseil a la faculté, lorsqu'une matière lui paraît susceptible d'un examen préparatoire, de nommer parmi ses membres une commission spéciale, qui se renferme uniquement dans l'objet de sa formation. Cette commission est dissoute aussitôt que le Conseil a statué sur l'objet dont elle était chargée.

- 18 Un arrêté du Conseil des Cinq-Cents, adopté le 27 thermidor an IV (14 août 1796), fixe les règles du fonctionnement de ces commissions : inscription de représentants sur les thèmes de leur choix, rôle du bureau dans le choix des commissaires, durée des travaux des commissions, etc.²⁶ Les tables des procès-verbaux des conseils donnent la liste (à l'exception de la deuxième législature) de la totalité des commissions spéciales avec les motifs de leur formation et le nom des commissaires choisis. Elles fournissent également la totalité des résolutions et des lois votées respectivement par les Cinq-Cents et par les Anciens²⁷. Ces données sont reportées dans le tableau ci-dessous²⁸.

		Nb de commissions			Nb lois/ Nb résolutions
2e législature	Cinq-Cents		Résolutions	1 200	83 %
	Anciens		Lois	900	
3e législature	Cinq-Cents	1 500	Résolutions	730	86 %
	Anciens	500	Lois	630	
4e législature	Cinq-cents	1 050	Résolutions	1 260	89 %
	Anciens	450	Lois	1 120	
5e législature	Cinq-Cents	600	Résolutions	612	97 %
	Anciens	475	Lois	595	

- 19 Rappelons que le Conseil des Cinq-Cents vote des résolutions (propositions de loi) qui sont portées par des messagers d'État au Conseil des Anciens, lequel a pour fonction

essentielle de les accepter ou de les rejeter (art. 86). Une résolution acceptée devient une loi, qui est alors portée, également par un messenger d'État, au Directoire exécutif, à charge pour lui de la promulguer, c'est-à-dire de la publier au *Bulletin des lois* pour qu'elle devienne exécutoire.

- 20 Les commissions spéciales des Cinq-Cents, qui préparent principalement le vote des résolutions, sont formées très majoritairement à la suite d'un message du Directoire exécutif qui alerte les représentants sur des points particuliers nécessitant une loi. C'est le cas pour tous les sujets concernant les finances au sens large : recouvrement des impôts, dépenses des ministères, tout sujet relevant des domaines nationaux, monnaie, etc. Des commissions sont également formées à la suite d'opinions ou de projets de résolution émanant directement des représentants. Quant aux Anciens, ils forment des commissions pour analyser les résolutions soumises à leurs suffrages.
- 21 Le tableau ci-dessus ne montre pas de relation directe entre le nombre de commissions et celui des résolutions et des lois votées. En revanche, il souligne le nombre très important de commissions spéciales réunies sur des sujets d'importance très diverse, sans qu'aucun ordre de priorité ne soit établi. Ces processus, conformes aux règles de la Constitution, consomment énormément de temps et d'énergie. Les Conseils, en particulier les Cinq-Cents, croulent et étouffent littéralement sous le poids des procédures et contraintes constitutionnelles. Ils ne peuvent s'affranchir en partie de ces délais que par l'adoption de la motion « d'urgence » qui permet d'accélérer le processus d'adoption des lois libellées comme telles²⁹. C'est dans la même optique qu'ils en viennent à pérenniser des commissions financières qui, constitutionnellement, n'auraient pourtant dû être que ponctuelles.

Quatre commissions financières : le retour des comités permanents ?

- 22 Dès le 9 brumaire an IV (31 octobre 1795) – le 10 selon le procès-verbal –, soit quatre jours après le début du Directoire et avant même qu'aient été formées les listes pour la désignation des commissaires à la Trésorerie nationale et à la Comptabilité nationale, un débat animé s'engage aux Cinq-Cents, au sujet de la proposition de Lecointre de former une « commission » dédiée à l'élaboration de ces lois de finances, et plus spécifiquement, à la révision de celle sur la « taxe de guerre » adoptée le dernier jour de la Convention³⁰. Il mérite d'être longuement cité pour en saisir les enjeux :

Lecointre : Vous vous êtes formés hier en comité général ; le résultat de vos discussions a été de demander aujourd'hui en séance qu'il fût créé une commission pour s'occuper des finances. Je demande qu'on s'occupe de la nommer.

Boudin demande que le rapport que fera cette commission soit fait au conseil formé en comité général ; et motive sa demande sur la nécessité sentie par le conseil de ne traiter certains objets que secrètement, de ne pas fournir des moyens aux agioteurs. Fermond demande que la commission soit chargée aussi de revoir la taxe de guerre qui a été décrétée en dernier lieu par la convention ; tout le monde a reconnu, dit l'opinant, que cette taxe, telle qu'elle est décrétée, est injuste et impayable.

Dubois-Crancé demande que la commission revoie aussi la loi qui veut que l'impôt soit payé moitié en nature.

Plusieurs membres demandent que le conseil prenne une décision pour suspendre le décret qui crée une taxe de guerre, et qu'en reconnaissant l'urgence, elle fasse sur-le-champ passer la décision au conseil des anciens.

Fermond appuie cette proposition. Vous êtes au moment des élections, dit-il ; par le décret, les officiers municipaux sont rendus responsables du recouvrement de la taxe de guerre et vous n'avez accordé que deux décades pour la percevoir. Quel est l'homme qui osera accepter une place d'officier municipal ? Cependant il est de la plus haute importance que le choix des fonctionnaires publics soit bon.

Boissier : Je m'oppose à la suspension qu'on demande. Vous avez décrété la taxe de guerre comme un moyen pour le directoire exécutif de subvenir aux besoins du trésor. Si vous le lui ôtez, il sera obligé de venir vous proposer une nouvelle émission d'assignats. Attendez donc le rapport de la commission que vous avez nommée. Ce rapport peut être fait demain.

Lecointre : La plus forte objection contre la suspension de la taxe de guerre, est celle qu'on vient de faire ; mais avant que cette taxe ne devienne un moyen de pourvoir aux besoins publics, il faut qu'elle puisse se percevoir.

Laurenceot représente qu'on traite aujourd'hui les mêmes objets pour lesquels on s'était formé hier en comité général ; il demande donc que la discussion cesse, ou que le conseil se forme de nouveau en comité général.

Le conseil renvoie le tout à l'examen de la commission qu'elle va nommer³¹.

- 23 Ce débat résume très bien les difficultés que le régime doit affronter dès son avènement : pénurie des finances, multiplication des impôts pour y faire face, crise de l'assignat, nécessité d'outils institutionnels pérennes pour les traiter. Il souligne également le rôle primordial des questions de finances dans les travaux du Corps législatif, questions qui conduisent les Conseils à en confier l'examen à des experts reconnus par leurs pairs. Le même jour, les citoyens Defermon, Dauchy, Giraud (de la Charente-inférieure), Eschasseriaux aîné, et Rouzet sont élus membres de cette commission des finances et Crassous, Lozeau et Dubois-Crancé membres suppléants³². Le 6 nivôse an IV (27 décembre 1795), les Cinq-Cents lèvent toute ambiguïté sur le rôle de cette commission qui n'a finalement plus rien à voir avec les commissions spéciales « ad hoc » communément formées après réception d'un message du Directoire : celle-ci a tout désormais d'un comité permanent qui ne dit pas son nom, puisqu'elle est désormais chargée de dresser un plan général de finances :

Un membre observe que la rédaction du procès-verbal de la séance du 30 frimaire, comparée à l'opinion qu'ont les membres de la commission des finances nommés le même jour, donne lieu à un doute que le Conseil trouvera sans doute indispensable de lever ; qu'il résulte en effet du procès-verbal, que la commission nommée doit être chargée d'un travail général sur les finances, tandis que les membres qui la composent ont pensé que leur mission se bornait à l'examen du message du Directoire exécutif, sur lesquels le conseil a déjà pris plusieurs résolutions, et qu'il persistaient d'autant plus dans cette opinion, que, s'il en était autrement, le Conseil serait dans le cas de remplacer le citoyen Crassous, qui avait déclaré ne pouvoir suivre les travaux confiés à la commission, et de plus, en porter le nombre à neuf membres à cause de l'étendue de leurs travaux. Un membre demande que la commission nommée le 30, soit chargée du travail général sur les finances de la manière que la proposition en avait été faite, et cependant que les membres soient portés au nombre de neuf. Cette proposition est appuyée, et le conseil prend la résolution suivante :

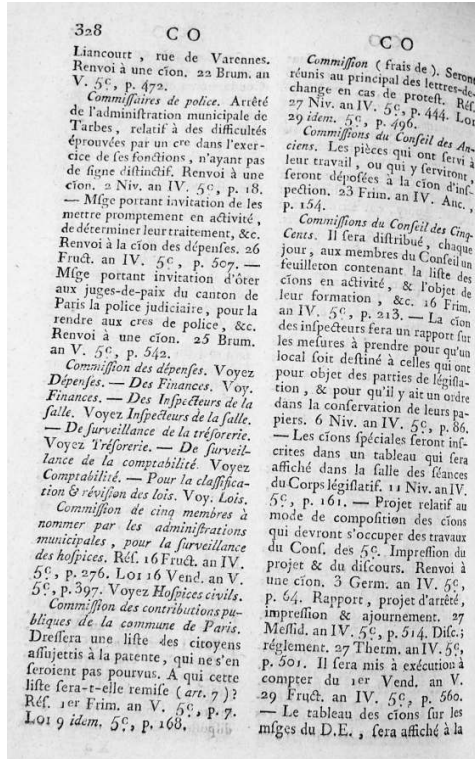
La commission pour les finances nommée le 30 [en fait le 29] frimaire dernier, sera chargée de recueillir tous les états et renseignements positifs nécessaires pour présenter des vues sur les besoins et les ressources pour le service complet de l'année.

Le nombre des membres de la commission sera porté à neuf. Ce seront les représentants du peuple Ramel, Dauchy (de l'Oise), Duchatel (de la Gironde), Defermon, Fabre (de l'Aude), Monnot, Meaulle, Mathieu, Houriez-Eloi³³.

- 24 La commission des finances devient ainsi permanente, en contradiction patente avec l'article 67 de la Constitution – si ce n'est qu'elle ne porte pas le nom de « comité ». Est-ce la seule à posséder un tel statut ? La consultation des tables des procès-verbaux de la deuxième législature prouve que non³⁴.

Image

1104F5CC0000A1B60001043964AA9AE8218841A6.emf



- 25 Six commissions ont en effet un statut spécial qui les apparente à des « crypto-comités ». Or, quatre d'entre elles sont directement liées à la gestion des finances : la commission des finances (qui s'occupe des recettes), celle des dépenses, celle de la surveillance de la Trésorerie nationale, et, enfin, celle de la surveillance de la Comptabilité nationale. Ces quatre commissions existent en miroir dans les deux Conseils. Leurs membres sont d'ailleurs renouvelés de manière irrégulière au cours des législatures. Le 2 pluviôse an V (21 janvier 1797), les commissions des finances et des dépenses entament un processus de rapprochement³⁵. La fusion sera chose faite aux Cinq-Cents par une décision du 19 fructidor an V (5 septembre 1797) – soit au lendemain même du coup d'État qui entraîne l'épuration des deux assemblées, afin de permettre de mieux contrôler cette commission des finances dont les manquements sont considérés, par certains, comme l'une des causes de la ruine du premier Directoire³⁶ :

Un membre (Boulay de la Meurthe) appelle l'attention du Conseil sur la situation actuelle du trésor public ; il observe que les mesures désastreuses que la commission des finances a proposées et fait adopter depuis le premier prairial, pourraient faire manquer le service, si le Conseil ne se hâtait de fixer ses regards sur cet objet de la plus haute importance. Il demande qu'attendu que cette commission est dissoute par l'effet de la loi du 19 fructidor, il en soit créé une nouvelle. Un autre membre (Prieur de la Côte-d'Or) appuie cette proposition, mais il demande que l'objet des dépenses soit compris dans les attributions de cette commission, qui portera désormais le titre de *commission des finances et des dépenses*. Le Conseil adopte cette double proposition et nomme, sur la désignation du bureau,

les représentants du peuple Bertrand (du Bas-Rhin), Jourdan (de la Haute-Vienne), Lamarque, Monnot, Fabre (de l'Aude), Dubois (des Vosges), Joseph Martin, Villers et Prieur (de la Côte-d'Or), pour composer la commission dont il s'agit³⁷.

- 26 Cet acte constitue un pas très important dans la modernisation et la simplification du processus de gestion des finances de la République. Il s'agit du fameux « système », réclamé depuis la Constituante par de nombreux députés et qui doit permettre de présenter un « budget » en recettes et en dépenses équilibré. Le budget de l'an VII sera le premier à être présenté de cette manière avec une loi de finances unique sous forme d'un EPRD (État Prévisionnel des Recettes et des Dépenses). Cette présentation est d'ailleurs définitivement adoptée par l'article 45 de la Constitution de l'an VIII, qui dispose que « le gouvernement dirige des recettes et des dépenses de l'État, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres » (nous soulignons).
- 27 Les commissions des finances et des dépenses s'occupent respectivement de la prévision des recettes et des dépenses pour chaque année fiscale. Des deux autres commissions qui interviennent sur les finances, la plus importante est celle de la surveillance de la Trésorerie nationale, qui s'occupe de vérifier la conformité et la légalité (au sens constitutionnel) des opérations sous la responsabilité de cette Trésorerie nationale, en particulier les dépenses, et surtout la situation effective des caisses³⁸. Nous disposons d'archives nombreuses, manuscrites et imprimées, sur le travail des commissions de surveillance de la Trésorerie nationale qui permettent d'appréhender et d'interpréter les difficultés financières du Directoire dans leur déroulé chronologique. La seconde commission est celle de la surveillance de la Comptabilité nationale³⁹, dont les archives sont, à l'inverse, peu nombreuses. C'est la conséquence des grandes difficultés qu'éprouve la Comptabilité nationale à se faire remettre les données de la part de la Trésorerie nationale, elle-même confrontée à une comptabilité arriérée quasi impossible à résoudre, ainsi qu'à des incidents très nombreux de saisie de fonds dans les caisses des receveurs par des éléments armés, militaires ou civils. La Comptabilité nationale fait également face au problème des débits des comptables publics que le Corps législatif ne parvient pas à résoudre⁴⁰. Ce sont Gaudin⁴¹ et Bonaparte qui, dès le début du Consulat, y remédient en décidant que les comptables qui ont réglé leurs débits en assignats, quelle que soit la valeur de ceux-ci, obtiennent quitus de leur comptabilité⁴².

Le fonctionnement des commissions permanentes : charnière entre les deux pouvoirs ?

- 28 Ces commissions permanentes ne restent pas repliées sur elles-mêmes. Elles travaillent étroitement avec des commissions spéciales nommées ponctuellement pour traiter de problèmes financiers spécifiques. Le ministre des finances ainsi que les Directeurs sont directement informés par des législateurs participants aux commissions et aux comités généraux. Ils informent, de leur côté, les Conseils de la situation de la République en particulier via les messages qu'ils leur font parvenir. Il n'y a donc pas d'étanchéité stricte entre les deux pouvoirs mais une collaboration nécessaire en la matière. Les commissions des deux Conseils peuvent travailler ensemble et même, souvent, conjointement avec le ministre des Finances. Le 14 frimaire an VII (4 décembre 1798), Dominique Vincent Ramel, le ministre des Finances, écrit ainsi au Directoire exécutif :

La commission des finances du Conseil des Cinq-Cents s'est réunie hier au soir dans le cabinet du Ministère pour s'occuper des moyens de balancer les dépenses par les recettes. Il a été convenu qu'elle reprendrait cet objet le 15 à midi à la Commission des finances du Conseil des anciens. J'ai été invité à m'y trouver avec tous les renseignements qui pourront faire connaître le produit probable des nouvelles contributions. L'intention des membres de la Commission est de ne pas se séparer sans avoir adopté quelque résultat définitif. Elle a pris en conséquence un jour férié

⁴³.

- 29 Cette pratique de réunions tripartites, qui consiste à contourner la séparation des pouvoirs et celle des Conseils, relève d'un principe de réalité – au moins pour le Second Directoire –, parce qu'il faut que les décisions soient prises et les lois votées rapidement. Les responsables parlementaires et ministériels décident donc, pour ce faire, de passer outre les frontières constitutionnelles pour remédier à l'urgence financière. Le résultat de ces réunions tripartites peut être quantifié en se référant au tableau ci-dessus, concernant le nombre de commissions, de résolutions et de lois. On observe que, à la fin du Directoire (5^e législature), le taux de conversion des résolutions en lois atteint le chiffre très élevé de 97%. Ce résultat peut être interprété comme la conséquence de la tenue fréquente de ces réunions tripartites, qui permet d'aboutir à un consensus sur la rédaction des résolutions conduisant à une adoption presque systématique de celles-ci.
- 30 Les procès-verbaux des Conseils témoignent en effet du poids croissant des questions relatives aux finances au sein du Corps législatif ainsi que de l'espèce de panique qui les saisit régulièrement dans ce domaine, au point de nécessiter des comptes rendus réguliers de la part de ces commissions permanentes. C'est pour pouvoir légiférer en toute connaissance de cause que, le 2 pluviôse an V (21 janvier 1797), il est demandé que la réunion des deux commissions des finances et des dépenses présente chaque début de mois un rapport sur la situation financière de la République⁴⁴. Le 4 prairial an V (23 mai 1797), un député propose même que la commission des dépenses ait la parole tous les jours à 14 heures⁴⁵. Cette proposition est alors repoussée mais, face à la crise de la fin du Directoire, elle est finalement mise en application le 12 fructidor an VII (29 août 1799)⁴⁶. Entre-temps, il est décidé le 29 thermidor an VI (16 août 1798) que « les objets qui intéressent les finances seront traités dorénavant en Comité général et secret⁴⁷ ». Le 12 brumaire an VII (2 novembre 1798), « des lois relatives aux finances seront à l'ordre de tous les jours de préférence à tout autre objet⁴⁸ ». C'est dire l'importance cardinale dévolue à ces commissions.
- 31 Le 23 ou 24 prairial an VII (11 ou 12 juin 1799)⁴⁹, les Cinq-Cents signent pourtant l'arrêt de mort de la commission des finances et des dépenses. Cette suppression est décidée après la description minutieuse de la profonde confusion qui règne depuis un an aux Cinq-Cents dans la gestion de ces questions financières dévolues successivement ou simultanément aux différentes commissions. Citer l'intégralité de cette discussion permet de mettre en évidence le désarroi du Conseil, à la fin du Directoire, face à la situation désastreuse des finances, situation qui impacte profondément le fonctionnement de la République dans son ensemble :

Un membre au nom de la commission chargée de présenter les moyens d'assurer le service de l'an VIII, observe qu'au commencement de la dernière session, le Conseil compléta au scrutin une commission appelée des finances, parce que quelques-uns des membres qui la composaient avoient terminé l'exercice de leurs fonctions au premier prairial an VI. Le Conseil renvoya à cette commission le message du Directoire du premier messidor, portant l'aperçu des dépenses de l'an VII, et celui

des recettes présumées nécessaires pour assurer le service de cette année ; il forma en même temps des commissions particulières pour vérifier les dépenses de chaque ministère et autres administrations publiques. Chacune de ces commissions fit son rapport, et il fut ouvert à chacun des ordonnateurs des fonds les crédits qu'elles proposèrent. La commission des finances avait présenté divers projets d'impôts ; ceux qui furent adoptés avant le premier vendémiaire, et ceux qui étoient à la discussion, ne promettoient pas des recettes suffisantes pour couvrir les divers crédits ouverts, et surtout la somme de 600 millions, à laquelle étoient évaluées les dépenses de l'an VII, par la loi du 26 fructidor.

Le Conseil avait formé deux autres commissions, l'une pour s'occuper des impôts directs à asséoir pour l'an VIII, l'autre pour les impôts indirects : et comme certains projets qui avaient été présentés par la commission des finances, et notamment l'impôt sur le sel, furent rejetés, le Conseil réunit les deux commissions d'impôts directs et indirects à la commission des finances.

Ces commissions réunies ont présenté divers projets depuis le mois de vendémiaire pour compléter les recettes nécessaires au service de l'an VII ; il en a été adopté une partie ; mais lorsque celui qui fut présenté le 24 nivôse par le représentant du peuple Malès, eût été rejeté par le Conseil des Anciens, le Conseil forma une nouvelle commission, qui fut chargée de lui présenter les moyens de balancer les recettes avec les dépenses de l'exercice courant.

Depuis lors, diverses commissions ont été établies pour vérifier les dépenses tant du personnel que du matériel des divers ministères, ainsi que des autres administrations publiques ; et il en a été enfin formé une, qui doit présenter les moyens d'assurer le service de l'an VIII.

Après ces divers détails, l'orateur expose que la commission dite des finances se trouve déchargée de tout ce qui a trait aux recettes et dépenses de la République ; mais qu'il est une infinité d'autres objets qui lui ont été renvoyés dans le cours de la session dernière, et sur lesquels le Conseil n'a point porté de décision. Plusieurs de ces objets sont d'un intérêt particulier ; d'autres peuvent être d'un intérêt général ; et dans tous les cas, ils doivent tous être examinés par une commission, pour être présentés à la délibération du Conseil.

Mais cinq membres de ceux qui composaient la commission des finances sont sortis du Conseil le premier de ce mois ; les membres restants ne peuvent point délibérer étant en minorité ; et c'est d'après ces motifs que la commission chargée d'assurer le service de l'an VIII, propose, par l'organe de l'orateur :

1°. De former une commission spéciale de cinq membres, à laquelle seront renvoyés tous les objets qui n'ont pour objet qu'un intérêt particulier, et qui se trouvent déjà renvoyés à la commission dite des finances ;

2°. Que si les membres restants de la commission des finances ont préparé quelques rapports sur des demandes ou affaires particulières, ils soumettront leur travail à la commission spéciale proposée, et le présenteront au Conseil à son nom ;

3°. Que tous les objets d'intérêt général qui se trouvent renvoyés à la commission des finances, seront remis ; savoir, ceux qui ont rapport à l'exercice de l'an VII, à la commission chargée de porter au niveau les recettes et les dépenses de cet exercice ; et tous les autres à la commission chargée d'assurer le service de l'an VIII ;

4°. Enfin, de renvoyer à des commissions spéciales toutes les affaires qui pourront être présentées au Conseil, ayant rapport aux finances, et qui n'auroient qu'un intérêt personnel ou particulier pour objet.

Le Conseil adopte ces diverses propositions, et pour composer la commission mentionnée au premier article, il nomme, sur la présentation du bureau, les représentants du peuple Souilhé, Thibault (du Cantal), Lenormand, Levallois, Curée

⁵⁰.

- 32 Les députés cherchent alors aussi à contrôler plus étroitement le fonctionnement de la Trésorerie nationale. C'est pourquoi, le 12 thermidor an VII (30 juillet 1799), il est

décidé que « les commissions de surveillance de la trésorerie nationale et de la comptabilité nationale feront un rapport détaillé tous les mois⁵¹ ». Enfin, le 3 fructidor an VII (20 août 1799) « les objets relatifs aux finances seront mis au grand et petit ordre du jour⁵² ».

- 33 Cette succession d'arrêtés reflète fidèlement l'échec du Corps législatif et, par ricochet, celui du gouvernement, à rétablir la situation financière de la France. Les impôts directs (contribution foncière, mobilière et personnelle), rentrent très mal, tandis que les arriérés portent sur plus de trois années. Des taxes indirectes sont créées, notamment sur les portes et fenêtres, qui augmentent le mécontentement populaire et, partant, le discrédit du régime. L'échec retentissant du mandat territorial, qui avait succédé à l'assignat (totalement désavoué), conduit l'État en septembre 1797 à revenir au numéraire⁵³ – lequel reste toutefois largement séquestré par les Français. D'une hyperinflation catastrophique, le pays passe ainsi à une déflation dévastatrice. Le défaut partiel de l'an VI, appelé dès son vote la « banqueroute des deux tiers », ruine les petits rentiers, permet une corruption massive et la création rapide d'immenses fortunes foncières et immobilières⁵⁴.
- 34 Une des causes majeures de la chute du Directoire doit donc être cherchée dans cette succession de crises financières auxquelles les législateurs ont été incapables de remédier. Les derniers rapports de Robert Lindet et d'Edmond Dubois-Crancé, respectivement ministres des Finances et de la Guerre à la fin du Directoire, sont tout à fait éclairants à ce sujet. Ils ont été joints à un message du Directoire exécutif du 4 brumaire an VIII (28 octobre 1799) et discutés le jour même dans un comité secret des Cinq-Cents. Ils sont disponibles grâce au fond d'archives déjà cité, créée par Daunou, qui conserve les copies de la quasi-totalité de ces messages⁵⁵. Ces trois documents suffisent à démontrer l'agonie du Directoire, en proie à une débâcle financière qui précipite sa chute quinze jours plus tard. Ce message du Directoire est extrêmement alarmiste, voire désespéré, malgré le rétablissement inespéré de la situation militaire en Suisse qui conduit au démantèlement de la Coalition :

L'attention du Directoire exécutif se reporte continuellement sur les finances. Ce n'est que par elles que tout s'exécute ; aussi telle est notre situation actuelle que lorsqu'il faut faire les plus grands efforts pour en imposer aux ennemis coalisés et profiter de nos succès, le Directoire exécutif ne peut assigner aucune ressource déterminée, aucun moyen disponible pour l'exécution de ses plans ; il ne peut trop souvent correspondre avec vous, ni rappeler trop fréquemment votre attention sur les difficultés et les obstacles qui retardent la marche des événements. C'est l'état des finances qui doit soutenir nos armes et préparer la paix. C'est leur situation qui doit confondre les ennemis de l'intérieur et assurer la tranquillité publique. Le Directoire exécutif vous adresse deux rapports qui ont été faits, l'un par le ministre des finances, l'autre par celui de la guerre ; vous vous convaincrez que l'on ne peut trop tôt faire cesser l'état de pénurie dans lequel on se trouve, et que le plus grand et le plus urgent des devoirs et des besoins, est de développer toute la puissance et toute les ressources de la nation. L'économie ne consiste pas à ne pas faire les dépenses nécessaires. Elle consiste à faire un sage et utile emploi des fonds et des richesses de la nation.

- 35 Dans son rapport, Robert Lindet insiste également sur la situation intenable des finances de la République :

Lorsque les dépenses s'accroissent chaque jour, que des demandes de fonds se multiplient, que la sûreté et le bonheur de la République ne permette pas de les ajourner, le devoir du Ministre des finances est de fixer votre attention sur la situation de la Trésorerie nationale et sur la balance des recettes et des dépenses. Je

cherche en vain un terme de comparaison pour vous présenter un aperçu des recettes présumées pour le premier trimestre de l'an 8.

- 36 Il décrit les demandes de chaque ministre, l'extrême difficulté à y répondre et les quelques manœuvres et subterfuges qui pourraient servir d'expédients pour résoudre dans l'immédiat certains problèmes. Mais il insiste surtout sur la nécessité absolue de payer avec exactitude et célérité les engagements pris par le gouvernement, en particulier, sans plus tarder, les salaires des fonctionnaires, au risque de voir se dissoudre la République :

Dans une République l'exactitude des paiements est un devoir rigoureux. C'est par elle que le peuple juge de la moralité et des principes de son gouvernement. Elle a aussi une grande influence tant sur les mœurs publiques que sur la conduite des agents et des employés de l'administration. Le paiement de la solde des armées et les dépenses nécessaires de la guerre et de la marine ne doivent plus être arriérées. [...] Lorsque les magistrats du peuple, les agents et les employés de la république sont exposés à solliciter en vain un paiement toujours promis et toujours différé ; lorsqu'ils sont abandonnés à l'indigence et aux besoins, on ne peut dire ce que l'État perd de sa puissance et de sa considération. Le magistrat vertueux gémit dans l'humiliation et voit l'autorité méconnue. L'agent, l'employé cessent de pouvoir être utiles ; quelquefois ils s'avilissent et se dégradent. La prospérité de l'administration générale dépend absolument de l'efficacité des mesures que l'on prendra pour assurer le paiement exact de tous les traités et appointements : on rendra aux magistrats la considération dont ils doivent être investis. On s'assurera de la moralité et des principes de tous les agents. Il n'y a pas de français qui ne sache combien la privation ou l'arriéré des traitements a été funeste à l'État et aux particuliers tandis que nos ennemis suscitaient des troubles dans l'intérieur et propageaient l'esprit de révolte et de sédition. Les amis et défenseurs de la tranquillité publique ne pouvaient manifester avec assez d'éclat leur attachement et leur dévouement. La face des affaires publiques semblait entièrement changée. Tout se taisait, tout languissait. Le silence n'était interrompu que par des cris séditieux et les mouvements et les rassemblements des rebelles qui s'armaient contre la République.

- 37 Il souligne ensuite ce qu'il considère comme le point le plus important à résoudre, c'est-à-dire le financement de la guerre et souligne les dérives en la matière, en particulier de la part des fournisseurs :

Je dois vous parler de la principale cause de l'embarras actuel des finances, et de la difficulté d'assurer les services de la guerre et de la marine. Le département de la marine doit encore pour les dépenses de l'an 7 - 20 millions. Le département de la guerre doit plus de 130 millions. Les autres départements ont aussi de grandes et d'urgentes dettes à acquitter.

On le sait que la conduite d'un grand nombre des parties prenantes appelle un examen sévère qui doit opérer une grande réduction de la dette, et la rentrée de fonds considérables qu'ont su se procurer des traitants qui se disent aujourd'hui créanciers de l'État. Ce travail du plus grand intérêt et de nécessité indispensable est commandé par le Ministre de la guerre et va s'exécuter dans ses bureaux.

Lorsqu'on aura achevé le travail des vérifications d'avances, de mémoires, de fonds et de fournitures, il restera beaucoup de dettes à acquitter. On ne doit pas se dissimuler qu'il y en a beaucoup sur lequel l'intérêt de la République appelle particulièrement l'attention du Directoire exécutif.

- 38 Lindet dénonce également le problème persistant de la pénurie du numéraire et de la stagnation de la circulation monétaire. Il préconise de prendre des mesures immédiates pour y remédier. Il s'agit de payer les créanciers de l'État afin d'éviter leur ruine et de rétablir ainsi la confiance. Cela permettrait de faire réapparaître le numéraire, de faire

circuler les capitaux et d'alimenter le crédit nécessaire aux activités commerciales et artisanales.

- 39 Il conclut son rapport par une analyse personnelle de la situation et le rappel de l'urgence de certaines mesures. Il constate que le budget de l'an VIII, au début de brumaire, n'est toujours pas voté. Ce fait, conjugué avec la masse des arriérés des années précédentes, suscite une profonde inquiétude dans la population. Pour lui, la confiance ne peut revenir qu'à condition de disposer rapidement de recettes suffisantes pour couvrir, en particulier, les dépenses de la guerre. Cette situation instable ne permet pas de se libérer de la prédation des gros fournisseurs, qui peuvent dicter leurs conditions, ni d'envisager de solder les armées en position très difficile. Elle conduit à gager des dépenses urgentes et nécessaires sur des recettes insuffisantes sinon inexistantes. Il précise : « Le retour de la confiance et du crédit dépend du complément des recettes⁵⁶ ». La confiance avait bel et bien disparu et le régime chute quinze jours plus tard.

- 40 Les Mémoires de Martin Gaudin, ministre des Finances du Consulat et de l'Empire, confirment rétrospectivement cette situation financière dramatique à la fin du Directoire :

Au 20 brumaire an 8, il n'existait réellement plus vestige de *finances* en France. Une misérable somme de *cent soixante-sept mille francs* était à cette époque, tout ce que possédait, en *numéraire*, le Trésor public d'une nation de trente millions d'hommes ! C'était le produit d'une avance de 300 000 francs que l'on avait obtenu la veille, et sur laquelle on avait fait cette réserve pour le service du lendemain. Les armées étaient sans *solde* ; les fonctionnaires payés directement par le Trésor, sans *traitement*. Les bureaux des ministères n'avaient rien touché de leurs appointements, depuis dix mois ; la plupart des employés avaient épuisé leurs épargnes ou leur crédit, et étaient réduits aux derniers expédients pour vivre⁵⁷.

- 41 Cela signifie que la Trésorerie nationale n'a devant elle, au premier jour du Consulat, que pour deux heures et demie de dépenses.

- 42 De son côté, Dubois-Crancé dénonce dans des termes encore plus forts la situation des armées plongées dans un terrible dénuement et qui présentent tous les signes d'un prochain soulèvement :

Je ne dois pas vous dissimuler, citoyens Directeurs, que la France touche au moment d'être plongée dans une situation plus allarmantes, que lorsque l'ennemi menaçait les frontières. Les pièces ci-jointes vous attestent le désespoir des armées, l'impossibilité du maintien de l'ordre et de la discipline, tout présage la plus effrayante dissolution. Depuis quatre mois le service de la guerre est nul. Hôpitaux, solde, subsistance, munition de guerre, habillement, armement, remonte, tout est entravé, toute espèce de service est abandonné, tout crédit est détruit. Je dirai plus, il est tems de sonder la plaie toute entière car tous les magasins, tous les arsenaux étant épuisés, vous n'avez pas seulement à entretenir un courant. Vous avez quant au matériel, un état militaire à créée [sic] à neuf pour six cent mille hommes en activité. [...] Et si notre diplomatie est réduite à la puissance des bayonnettes, il devient indispensable d'appliquer de préférence toutes les ressources aux moyens d'activer la guerre.

- 43 Ces trois témoignages confirment ainsi que la principale préoccupation à la fin du Directoire est de solder les armées et ils éclairent le climat crépusculaire des semaines qui précèdent le coup d'État de brumaire an VIII.

Conclusion

44 Dresser le bilan des pratiques parlementaires du Directoire en termes de finances publiques conduit à souligner trois points essentiels.

45 Le premier est l'asphyxie du Corps législatif du fait des contraintes procédurales de la Constitution de l'an III. Le tableau présenté précédemment montre le nombre très important de commissions spéciales constituées pour l'examen des sujets présentés par le Directoire exécutif ou par les représentants. On peut contester l'importance numérique de ces commissions par comparaison avec la production législative des comités de la Convention, mais les contraintes ne sont, de fait, plus les mêmes. Car, à partir de l'établissement du gouvernement révolutionnaire, ces comités de la Convention sont à la fois le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Les projets de décrets issus des comités permanents, chapeautés par le Comité de salut public, ne sont guère mis en cause au cours des séances plénières. Les procédures du Corps législatif sous le Directoire sont autrement plus contraignantes : message, commission, projet de résolution, une à trois lectures, puis envoi aux Anciens avec examen en commission, une ou deux lectures, rejet ou acceptation de la résolution. Tout ce parcours paralyse et retarde le travail parlementaire.

46 Deuxièmement, le Corps législatif procrastine beaucoup et ajoute du retard au retard⁵⁸. De très nombreux exemples de reproches à ce sujet existent dans les messages du Directoire exécutif ou de la part des députés eux-mêmes. Par exemple, le 6 ventôse an VII (24 février 1799), aux Cinq-Cents, le représentant Labrousse émet une motion d'ordre concernant les dégrèvements d'impôts en rappelant que :

Le projet présenté par vos commissions le 13 thermidor dernier, embrassait l'une et l'autre contribution : mais vous n'adoptâtes de ce projet que ce qui concernait la contribution personnelle ; le reste fut ajourné. Ainsi des dispositions présentées il y a plus de six mois comme urgentes, sont encore attendues aujourd'hui ; et cependant l'absence de ces dispositions entrave tout, suspend tout, entretient la pénurie du trésor public, et fait à la fois l'embarras du gouvernement, le tourment d'administrateurs zélés, et le malheur des contribuables⁵⁹.

47 Enfin, la confiscation du pouvoir financier par les Conseils, la lenteur du travail législatif, les retards constatés conduisent à des conflits incessants entre le Législatif et l'Exécutif et, par conséquent, à des tentatives d'émancipation du Directoire exécutif par rapport à la tutelle et à la préséance législative en matière financière. C'est ce qu'il se permet, on l'a vu, au début de l'an V, avec l'affaire de la compagnie Dijon. À la toute fin de l'an VII, le Directoire exécutif va même jusqu'à vouloir nommer un commissaire afin de surveiller les travaux de la Trésorerie nationale. Ce projet de surveillance avait d'ailleurs déjà été envisagé en l'an VI par le Directoire, si l'on en croit le témoignage du ministre Gaudin. Il confirme le climat très tendu qui existait alors entre le Corps législatif, très jaloux de ses prérogatives constitutionnelles, et le Directoire exécutif, toujours soucieux d'efficacité gouvernementale :

Vers le milieu de l'an VI, un courrier m'apporta une lettre du président du Directoire [...] par laquelle il m'invitait à me rendre promptement à Paris, pour conférer d'objets qui, me disait-il, ne pouvaient se traiter par écrit.

Le surlendemain j'étais au Directoire, qui me fit part de toutes les contrariétés que les commissaires de la Trésorerie, placés sous la direction et l'autorité immédiates du Corps législatif, lui faisaient éprouver, et des inconvénients qui en résultaient pour le service public [...]. Le Directoire devenait responsable envers la nation de ces fâcheux résultats, et il était sans moyens pour en prévenir le retour.

Une idée lui était venue : celle de créer un commissaire général près la Trésorerie nationale [...] et il avait jeté les yeux sur moi pour cette fonction délicate.

Je ne crus pas pouvoir mieux répondre à ce témoignage de confiance qu'en représentant au Directoire que le but qu'il se proposait ne serait certainement pas atteint : que les commissaires de la Trésorerie verraient nécessairement avec déplaisir un surveillant contre lequel il leur serait facile d'indisposer le Corps législatif qui pourrait, de lui-même, juger cette création inconstitutionnelle ; qu'en admettant qu'il permît ou tolérât cet essai, il était plus que probable qu'il s'élèverait bientôt, entre les commissaires du trésor et celui du Directoire des discussions auxquelles le comité des finances serait naturellement appelé à prendre part ; ce qui ne ferait qu'ajouter à l'aigreur qu'une partie de l'assemblée manifestait ouvertement contre le Directoire, et dont le commissaire qu'il aurait institué deviendrait infailliblement la première victime. Le Directoire pesa ces raisons et s'y rendit⁶⁰.

- 48 Conformément aux prévisions de Gaudin, une fois ce projet énoncé en l'an VII, la réaction du Corps législatif ne se fait pas attendre : les députés crient à la violation de la Constitution et multiplient par conséquent les interpellations et les rapports sur cette initiative controversée. Cette contre-offensive législative n'aboutit toutefois à rien, le Directoire disparaissant le 19 brumaire an VIII (10 novembre 1799)⁶¹.
- 49 Ce sont ces trois dysfonctionnements structurels qui compliquent et même annihilent toutes les tentatives du Directoire exécutif et du Corps législatif pour remédier aux finances « malades » de la République. On peut donc légitimement se poser la question de savoir si la Constitution de l'an III, de par la confiscation législative des attributions financières, ne portait pas en elle-même les germes de sa destruction. Les Sieyès, Daunou et autres, qui vont écrire la Constitution de l'an VIII, ont parfaitement identifié les failles institutionnelles de celle de l'an III et médité sur l'impasse tragique à laquelle avait fini par aboutir cette gestion erratique des finances. L'article 45, déjà cité, règle définitivement ce point : c'est désormais le pouvoir exécutif, seul, qui, à partir du Consulat, a la haute main sur ces questions.

NOTES

1. Michel BRUGUIÈRE, *GESTIONNAIRES ET PROFITEURS DE LA RÉVOLUTION*, PARIS, OLIVIER ORBAN, 1986.

2. L'histoire de cette commission est traitée dans Christine PEYRARD, MICHEL VOVILLE (DIR.), *HÉRITAGE DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE À LA LUMIÈRE DE JAURÈS*, AIX-EN-PROVENCE, PRESSES UNIVERSITAIRES DE PROVENCE, 2002.

3. Ludovic SCIOUT, *LES BANQUEROUTES DU DIRECTOIRE*, PARIS, AUX BUREAUX DE LA REVUE, 1893 ; PIERRE CARON, *TABLEAUX DE DÉPRÉCIATION DU PAPIER-MONNAIE*, PARIS, E. LEROUX, 1909 ; *LA COMMISSION DE SUBSISTANCE DE L'AN II ; PROCÈS-VERBAUX ET ACTES*, PARIS, E. LEROUX, 1925 ; RENÉ STOURM, *LES FINANCES DE L'ANCIEN RÉGIME ET DE LA RÉVOLUTION, ORIGINES DU SYSTÈME FINANCIER ACTUEL*, PARIS, GUILLAUMIN, 1882 ; *BIBLIOGRAPHIE HISTORIQUE DES FINANCES DE LA FRANCE DU XVIII^e SIÈCLE*, PARIS, GUILLAUMIN, 1895 ; CAMILLE BLOCH, *LA MONNAIE ET LE PAPIER MONNAIE*, PARIS, E. LEROUX, 1912 ; *LES CONTRIBUTIONS DIRECTES*, PARIS, E. LEROUX, 1915 ; PIERRE-ÉMILE LEVASSEUR, « THE ASSIGNATS: A STUDY IN THE FINANCES OF THE FRENCH REVOLUTION », *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*, VOL. 2, N° 2 (MARS 1894), P. 179-202 ; MAURICE MINORET, *LA CONTRIBUTION PERSONNELLE ET MOBILIÈRE PENDANT LA RÉVOLUTION*, PARIS, ROUSSEAU, 1900.

4. Marcel MARION, *HISTOIRE FINANCIÈRE DE LA FRANCE DEPUIS 1715*, 5 VOLUMES, T. III ET IV, PARIS, ROUSSEAU, 1927.
5. Jean MORINI-COMBY, *LES ASSIGNATS*, PARIS, NOUVELLE LIBRAIRIE NATIONALE, 1925 ; SEYMOUR E. HARRIS., *THE ASSIGNATS*, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1930.
6. Georges LEFEBVRE, *LA FRANCE SOUS LE DIRECTOIRE 1795-1799*, PARIS, MESSIDOR/ÉDITIONS SOCIALES, 1984 ; JACQUES GODECHOT, *LES INSTITUTIONS DE LA FRANCE SOUS LA RÉVOLUTION ET L'EMPIRE*, PARIS, PUF, 1951.
7. Jean BOUCHARY, *LES COMPAGNIES FINANCIÈRES À PARIS À LA FIN DU XVIII^e SIÈCLE*, PARIS, RIVIÈRE, 1940-1942 ; *LES MANIEURS D'ARGENT À PARIS À LA FIN DU XVIII^e SIÈCLE*, PARIS, RIVIÈRE, 1940-1943.
8. Gérard GAYOT, JEAN-PIERRE HIRSCH (DIR.), *LA RÉVOLUTION FRANÇAISE ET LE DÉVELOPPEMENT DU CAPITALISME*, ACTES DU COLLOQUE DE LILLE 19-21 NOVEMBRE 1987, LILLE, REVUE DU NORD, 1989 ; GILBERT FACCARELLO, PHILIPPE STEINER (DIR.), *LA PENSÉE ÉCONOMIQUE PENDANT LA RÉVOLUTION FRANÇAISE*, ACTES DU COLLOQUE INTERNATIONAL DE VIZILLE (6-8 SEPTEMBRE 1989), GRENOBLE, PRESSES UNIVERSITAIRES DE GRENOBLE, 1990 ; *ÉTAT, FINANCES ET ÉCONOMIE PENDANT LA RÉVOLUTION FRANÇAISE*, COLLOQUE TENU À BERCY LES 12, 13 ET 14 OCTOBRE 1989 À L'OCCASION DU BICENTENAIRE DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE, PARIS, CHEFF, 1991 ; GENEVIÈVE KOUBI (DIR.), *PROPRIÉTÉ & RÉVOLUTION*, ACTES DU COLLOQUE DE TOULOUSE 12-14 OCTOBRE 1989, TOULOUSE, PRESSES DE L'UNIVERSITÉ TOULOUSE 1, 1990 ; PHILIPPE BOURDIN, BERNARD GAINOT (DIR.), *LA RÉPUBLIQUE DIRECTORIALE*, ACTES DU COLLOQUE DE CLERMONT-FERRAND (22, 23 ET 24 MAI 1997), PARIS, SOCIÉTÉ DES ÉTUDES ROBESPIERRISTES, 1998.
9. Florin AFTALION, *L'ÉCONOMIE DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE*, PARIS, LES BELLES LETTRES, 2007 ; FRANÇOIS HINCKER, *LA RÉVOLUTION FRANÇAISE ET L'ÉCONOMIE, DÉCOLLAGE OU CATASTROPHE ?*, PARIS, NATHAN, 1989.
10. Michel BRUGUIÈRE, *GESTIONNAIRES, OP. CIT.*, *ID.*, *POUR UNE RENAISSANCE DE L'HISTOIRE FINANCIÈRE XVII^e-XX^e SIÈCLES*, PARIS, CHEFF, 1991 ; PIERRE-FRANÇOIS PINAUD, *LES RECEVEURS GÉNÉRAUX DES FINANCES : 1790-1865 : ÉTUDE HISTORIQUE : RÉPERTOIRE NOMINATIF ET TERRITORIAL*, GENÈVE, DROZ, 1990 ; *ID.*, « UN EXEMPLE DE TECHNIQUE FINANCIÈRE : HISTOIRE DU BUDGET DES DÉPENSES, 1789-1830 », *REVUE HISTORIQUE* 1992/2 (N° 582), P. 339-364 ; GUY ANTONETTI, *LES MINISTRES DES FINANCES DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE AU SECOND EMPIRE : DICTIONNAIRE BIOGRAPHIQUE*, PARIS, CHEFF, 2007 ; GUY THUILLIER, *LA MONNAIE EN FRANCE AU DÉBUT DU XIX^e SIÈCLE*, GENÈVE, DROZ, 1983 ; FRANÇOIS CROUZET, *LA GRANDE INFLATION : LA MONNAIE FRANÇAISE DE LOUIS XVI À NAPOLÉON*, PARIS, FAYARD, 1993 ; JEAN-MARIE THIVEAUD, « FINANCES ET RÉVOLUTION », *REVUE D'ÉCONOMIE FINANCIÈRE*, N° 10, 1989, P. 195-211 ; LOUIS BERGERON, *BANQUIERS, NÉGOCIANTS ET MANUFACTURIERS PARISIENS DU DIRECTOIRE À L'EMPIRE*, PARIS, EHESS, 1999 ; JOHN F. BOSHER, *FRENCH FINANCES 1770-1795: FROM BUSINESS TO BUREAUCRACY*, CAMBRIDGE, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1970.
11. Bernard BODINIER, ÉRIC TEYSSIER, *L'ÉVÉNEMENT LE PLUS IMPORTANT DE LA RÉVOLUTION : LA VENTE DES BIENS NATIONAUX (1789-1867) EN FRANCE ET DANS LES TERRITOIRES ANNEXÉS*, PARIS, ÉD. DU CTHS, 2000 ; CLAUDINE WOLIKOW, « FISCALITÉ ET CITOYENNETÉ SOUS LE DIRECTOIRE OU LA DÉROUTE DE L'ÉTAT SANS FISC », DANS JACQUES BERNET, JEAN-PIERRE JESSENNE, HERVÉ LEUWERS (DIR.), *DU DIRECTOIRE AU CONSULAT 2. L'INTÉGRATION DES CITOYENS DANS LA GRANDE NATION*, LILLE, PUBLICATIONS DE L'INSTITUT DE RECHERCHES HISTORIQUES DU SEPTENTRION, 2000 ; GEORGES GALLAIS-HAMONNO (DIR.), *LE MARCHÉ FINANCIER FRANÇAIS AU XIX^e SIÈCLE, VOL. 2, ASPECTS QUANTITATIFS DES ACTEURS ET DES INSTRUMENTS À LA BOURSE DE PARIS*, PARIS, PUBLICATION DE LA SORBONNE, 2007 ; MIREILLE TOUZERY, *L'INVENTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU. LA TAILLE TARIFIÉE, 1715-1789*, PARIS, CHEFF, 1994 ; ANNE CONCHON, « LES TRANSPORTS INTÉRIEURS SOUS LA RÉVOLUTION : UNE POLITIQUE DE L'ESPACE », *ANNALES HISTORIQUES DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE*, N° 352, 2008/2 ; MANUELA ALBERTONE, « UNE HISTOIRE OUBLIÉE : LES ASSIGNATS DANS L'HISTORIOGRAPHIE », *ANNALES HISTORIQUES DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE*, N°287, 1992, P.87-104 ; « LE DÉBAT SUR LE CRÉDIT PUBLIC EN FRANCE ET LA NAISSANCE DES ASSIGNATS » DANS GEORGES FACCARELLO ET PHILIPPE STEINER (DIR.), *LA PENSÉE ÉCONOMIQUE PENDANT LA RÉVOLUTION FRANÇAISE, OP. CIT.*, P. 405-429 ; REBECCA SPANG, *STUFF AND MONEY IN THE TIME OF THE FRENCH REVOLUTION*, CAMBRIDGE, HARVARD UNIVERSITY PRESS, 2015 ; MARIE-LAURE LEGAY, *LA BANQUEROUTE DE L'ÉTAT ROYAL. LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DE COLBERT À LA RÉVOLUTION*, PARIS, EHESS, 2011 ; *DICTIONNAIRE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE 1500-1850*, RENNES, PRESSES UNIVERSITAIRES DE RENNES, 2011.
12. Séverine ANTUNÈS, *CONSTRUIRE LA LOI SOUS LE PREMIER DIRECTOIRE : BRUMAIRE AN IV-FRUCTIDOR AN V, LE CAS DES ÉMIGRÉS*, MÉMOIRE DE MASTER 2, IHRF/IHMC, SOUTENU EN JUILLET 2016.

13. Andrew JAINCHILL, *REIMAGINING POLITICS AFTER THE TERROR. THE REPUBLICAN ORIGINS OF FRENCH LIBERALISM*, ITHACA, CORNELL UNIVERSITY PRESS, 2008.
14. Michel TROPER, *TERMINER LA RÉVOLUTION, LA CONSTITUTION DE 1795*, PARIS, FAYARD, 2006 ; MARCEL MORABITO, *1795 : POUR UNE RÉPUBLIQUE SANS RÉVOLUTION*, RENNES, PRESSES UNIVERSITAIRES DE RENNES, 1996 ; JEAN BART, JEAN-JACQUES CLÈRE, CLAUDE COURVOISIER, MICHEL VERPEAUX, (DIR.), *LA CONSTITUTION DE L'AN III OU L'ORDRE RÉPUBLICAIN*, ACTES DU COLLOQUE DE DIJON, 3 ET 4 OCTOBRE 1996, DIJON, ÉDITIONS UNIVERSITAIRES DE DIJON, 1998.
15. Les Constitutions de la République française sont disponibles sur le site du Conseil constitutionnel, <https://www.conseil-constitutionnel.fr>
16. François-Antoine BOISSY D'ANGLAS, *PROJET DE CONSTITUTION POUR LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET DISCOURS PRÉLIMINAIRE PRONONCÉ PAR BOISSY D'ANGLAS, AU NOM DE LA COMMISSION DES ONZE, DANS LA SÉANCE DU 5 MESSIDOR AN III*, PARIS, IMPRIMERIE DE LA RÉPUBLIQUE, MESSIDOR AN III, P. 50.
17. Coll. Baudouin, vol. 66, « Décret sur l'organisation du ministère », p. 80-84.
18. Il faut noter que le comité général et secret existait déjà sous la Convention avec des règles comparables. Un exemple est donné dans *La Décade philosophique et politique*, n° 54, 30 vendémiaire an IV (22 octobre 1795), p. 188-189, à propos d'un débat sur les événements du 13 vendémiaire an IV (5 octobre 1795) : « Tallien continue : ce sont ces mêmes hommes qui aujourd'hui s'agitent encore dans l'ombre [...]. Il est sans doute important de les démasquer. Je fais à la Convention la proposition de se former à l'instant en comité général. La proposition est décrétée. Le président : La Convention décrète qu'elle se forme à l'instant en comité général. Citoyens des tribunes, vous avez entendu que la Convention, pour le salut de la patrie, se forme en comité général, vous êtes priés de vous retirer ».
19. AN, AD/IX/523.
20. Michel BRUGUIÈRE, *GESTIONNAIRES, OP.CIT.*, P. 522-528. UNE IMPORTANTE COLLECTION DE DOCUMENTS RELATIFS À CETTE AFFAIRE EST CONSERVÉE DANS LE CARTON AN AD/IX/523.
21. Les tables des procès-verbaux des Conseils utilisées pour construire ce tableau sont disponibles au CARAN sous les cotes AD/XVIIIb/179 (2^e législature), AD/XVIIIb/205 (3^e législature), AD/XVIIIb/229 (4^e législature), AD/XVIIIb/244 (5^e législature).
22. Les contemporains numérotent les législatures à partir de la proclamation de la République. Dans cette optique, la première législature est la Convention nationale. La Constitution de l'an III met en place un système électoral avec une élection annuelle. Chaque législature commence le 1^{er} prairial et se termine le 30 floréal de l'année suivante, à l'exception de la 2^e législature (la première du Directoire) qui dure du 5 brumaire an IV (27 octobre 1795) au 30 floréal an V (19 mai 1797). Le Directoire connaît donc quatre législatures numérotées de deux à cinq, la dernière étant interrompue le 19 brumaire an VIII (10 novembre 1799).
23. Cette inflation des comités secrets, en particulier sur les finances, provient sans doute de la situation désastreuse des finances de la République qui plonge la France dans une profonde crise sociale et économique et qui entraîne des discussions très orageuses au sein des Conseils. Les représentants ne désirent certainement pas voir leurs dissensions exposées au public. Le coup d'État du 18 fructidor an V (4 septembre 1797) élimine les opposants et permet ainsi de diminuer les conflits au sein des Conseils et, partant, de réduire de façon très sensible le recours aux comités secrets.
24. *Journal des débats et des décrets*, n° 119, ventôse an IV. Ce périodique est créé pendant les États généraux de 1789. Il est racheté le 29 août 1789 par François-Jean Baudouin, imprimeur du Corps législatif, qui le cède en 1799. Il est très intéressant car il retranscrit en théorie la totalité des débats des assemblées. En ce qui concerne le Directoire, les rédacteurs sont le plus souvent les secrétaires-rédacteurs des deux Conseils.
25. AN, C//663 à 672.
26. AN, AD/XVIIIb/155, p. 501-503.

27. AN, AD/XVIIIb/181 ou 181bis (2^e législature), 206 ou 206 bis (3^e législature), 230 ou 229 bis-230 bis (4^e législature), 245 ou 245 bis (5^e législature). Les références « bis » sont les tables en format in-folio.

28. Les chiffres sont obtenus à partir des moyennes d'occurrence par page des tables multipliées par le nombre de pages respectives (la marge d'erreur est de l'ordre de 5 %).

29. Une des séances du séminaire de l'IHRF, organisée par Cécile Robin, Céline Parcé et Virginie Martin, s'est tenue aux Archives nationales le 13 mars 2019 sur le thème de la promulgation de la loi sous la Révolution française. Céline Parcé a montré que plus de 90 % des résolutions adoptées sous le Directoire l'ont été sous le régime de l'urgence, ce qui permet d'obtenir le vote d'une loi sous quelques jours. La procédure normale peut conduire, par le jeu de lectures successives, à des délais de plusieurs mois.

30. Cette taxe de guerre, adoptée le 4 brumaire an IV (26 octobre 1795), consiste à surimposer la contribution foncière de plus de 10 % – 20 livres en assignats pour chaque 20 sous (soit 1 franc) de contribution. Elle s'applique dans des proportions encore plus fortes sur les patentes et la contribution personnelle. Les protestations des contribuables ont été violentes et les refus de s'en acquitter, nombreux. Il s'agit donc bien d'un impôt « impayable ».

31. *Journal des débats et des décrets*, n° 4, brumaire an IV, p. 18-19.

32. AN, AD/XVIIIb/147, Procès-verbal des Cinq-Cents de brumaire an IV, p. 22-23.

33. AN, AD/XVIIIb/148, p. 103-104 (nous soulignons).

34. AN, AD/XVIIIb/179, p. 328.

35. AN, AD/XVIIIb/161, p. 21.

36. AN, AD/XVIIIb/185, fructidor an V, II^e partie, p. 44-45 et *Journal des débats et lois du Corps législatif*, n° 120, p. 36.

37. Il reste à déterminer ce qui provoque la colère de Boulay de la Meurthe. En tout état de cause, cela ne peut pas être la composition « royaliste » de la commission des finances et de celle des dépenses des Cinq-Cents au début de prairial an V, car, des sept membres de la commission des finances, seul Gibert-Desmolières a été déporté et, pour celle des dépenses, qui comprend neuf membres, seuls Praire et Doumerc ont connu le même sort.

38. AN, AD/XIIIb/151 p. 516.

39. La Comptabilité nationale, administration sous tutelle du Corps législatif, représente de fait une première ébauche de la Cour des comptes qui est créée en 1807 par Napoléon.

40. Quand un comptable public présente un déséquilibre dans ses comptes, il est déclaré en débet – ce qui signifie qu'il doit la somme en question au Trésor public. Il est responsable de ce débet sur ses biens propres, ce qui est toujours le cas de nos jours. Sous le Directoire, le montant global des débits se monte à plusieurs dizaines de millions de francs, ce qui entraîne des saisies et des confiscations de biens importantes au détriment des intéressés et, par conséquent, des problèmes personnels et politiques.

41. Martin-Michel-Charles Gaudin sera le ministre des Finances inamovible du Consulat et de l'Empire.

42. AN, AD/XVIIIb/246, *Message des Consuls de la République à la commission législative des Cinq-Cents du 8 frimaire an VIII* (29 novembre 1799).

43. AN, AF/III/114/535, pièce 27.

44. AN, AD/XVIIIb/161, p. 21.

45. AN, AD/XVIIIb/205, p. 442. La règle des procès-verbaux est de ne jamais citer les noms des représentants. Ni le *Moniteur* ni le *Journal des débats* ne font mention de cette proposition et, par conséquent, du représentant émetteur.

46. AN, AD/XVIIIb/234, p. 351.

47. AN, AD/XVIIIb/229, p. 398.

48. *Ibid.*

49. La date diffère selon le procès-verbal ou *Le Journal des débats*.

50. *Journal des débats et des lois du corps législatif*, prairial an VII, n° 26, p. 374-375.

51. AN, AD/XVIIIb/244, p. 50.

52. *Ibid.*

53. Le mandat est démonétisé par la loi du 16 pluviôse an V (4 février 1797).

54. Loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797), Titre XIV, art. XCVIII, *Bulletin des Lois*, n° 148, p. 29. Ce point a été étudié par Georges LEFEBVRE, *LA FRANCE SOUS LE DIRECTOIRE 1795-1799*, PARIS, MESSIDOR/ÉDITIONS SOCIALES, 1984, CHAPITRE XV, P. 490-493.

55. AN, C//672.

56. Toujours AN, C//672

57. Martin-Michel-Charles GAUDIN, *MÉMOIRES, SOUVENIRS, OPINIONS ET ÉCRITS DU DUC DE GAËTE*, T. 1, PARIS, BAUDOUIN FRÈRES, 1826, P. 134. GAUDIN SAURA CONVAINCRE BONAPARTE DE PRENDRE DES MESURES URGENTES ET ÉNERGIQUES QUI RELÈVERONT LES FINANCES DE LA RÉPUBLIQUE. CELA SCILLERA LA CONFIANCE, LA FIDÉLITÉ ET LA LOYAUTÉ RÉCIPROQUES ENTRE CES DEUX HOMMES JUSQU'À LA RESTAURATION. IL EST INTÉRESSANT DE CITER CERTAINES DES MESURES IMMÉDIATES : AUCUNE DÉPENSE AUTORISÉE SI LES RECETTES NE SONT PAS EFFECTUÉES ; CONTRÔLER LA RÉALITÉ DES FOURNITURES DÉJÀ PAYÉES ; SUPPRESSION DE L'EMPRUNT FORCÉ DE 100 MILLIONS REMPLACÉ PAR UNE SUBVENTION EXTRAORDINAIRE DE 25 CENTIMES PAR FRANC DE CONTRIBUTIONS DIRECTES ; FORTE PRESSION SUR LES GRANDS BANQUIERS ET NÉGOCIANTS POUR QU'ILS ACCORDENT UNE IMPORTANTE PROVISION EN NUMÉRAIRE SUR CETTE SUBVENTION ; ACCÉLÉRATION DU RECOUVREMENT DES DÉBETS DES COMPTABLES ; INTERDICTION AUX DÉLÉGATAIRES DE SE FAIRE PAYER DIRECTEMENT CHEZ LES RECEVEURS MAIS SEULEMENT À LA TRÉSORERIE NATIONALE ; CRÉATION D'UNE DIRECTION GÉNÉRALE DES CONTRIBUTIONS POUR FAIRE ABOUTIR RAPIDEMENT LA CONFECTION DES RÔLES, ETC. CES MESURES ONT PERMIS DE FAIRE RENTRER RAPIDEMENT DU NUMÉRAIRE ET DES VALEURS ÉQUIVALENTES, PERMETTANT DE SOLDER BEAUCOUP D'OPÉRATIONS ARRIÉRÉES. ELLES SONT LARGEMENT DÉCRITES ET COMMENTÉES DANS LES MÉMOIRES CITÉS CI-DESSUS.

58. Cette indécision manifeste et même le refus de prendre des décisions relèvent sans doute, de la part du Corps législatif, d'un désaccord réel avec le Directoire exécutif, qui propose, dans l'urgence continuelle, des solutions qui passent le plus souvent par des taxes et des impôts nouveaux (centimes additionnels, taxe sur les portes et fenêtres, impôt sur le sel, etc.). Les représentants sont parfaitement conscients de l'impopularité de toutes ces nouvelles taxations et c'est en partie pourquoi ils rechignent à les approuver.

59. AN, AD/IX/501.

60. Martin GAUDIN, *MÉMOIRES, SOUVENIRS, OPINIONS...*, OP. CIT., P. 37-39

61. Ce projet est très tardif. Il intervient à la toute fin de vendémiaire ou au début de brumaire an VIII. Les documents du Directoire exécutif et du Corps législatif sur ce sujet sont conservés dans le carton AF/III/117/544, pièces 28 à 46.

RÉSUMÉS

La Constitution de l'an III interdit les comités permanents au sein du Corps législatif. Les questions financières, au centre des débats des Conseils, conduisent ceux-ci à contourner la Constitution en se dotant de commissions spécialisées et pérennes chargées de préparer la législation financière. Cela ne suffira pas à sauver le Directoire, qui disparaît après le Coup d'État de Bonaparte le 19 brumaire an VIII (10 novembre 1799), à cause, principalement, de son désastre financier.

Permanent committees in the legislative bodies of the French Directory are forbidden by the Constitution of year III. The financial issues, at the heart of the legislative works, lead to the Councils subverting the Constitution by establishing specialised and long-term commissions to prepare financial legislation. It is not enough to save the French Directory, which vanishes after Bonaparte's "Coup d'État" on Brumaire 19, year VIII (November 10, 1799), due, for the great part, to its financial disasters.

INDEX

Keywords : Constitution, committee, commission, finance, French Directory, councils

Mots-clés : Constitution, Conseils, comité, commission, finances, Directoire

AUTEUR

FRANCIS FISZLEIBER

Université Paris 1

IDHE.S